



**Övervakning av det svenska detalj-
handelsmonopolet för alkoholdrycker**
- Rapport till Europeiska kommissionen
december 2014

Det svenska detaljhandelsmonopolet för alkoholdrycker

Rapport till Europeiska kommissionen december 2014

Konkurrensverket december 2014

Skriven av: Cecilia Maxe Aglinder

Innehållsförteckning

1	Konkurrensverkets uppdrag	4
1.1	Uppdraget.....	4
1.2	Genomförande	4
2	Systembolaget	6
2.1	Sortimentsmodellen	6
2.1.1	Bakgrund	6
2.1.2	Nuläge.....	6
2.1.3	Lokalt efterfrågat sortiment m.m.	7
2.2	Hemleveranser, internetbeställningar	9
2.2.1	Hemleveranser	9
2.2.2	Internetbeställningar hos Systembolaget	10
2.3	Lättviktsflaska	11
2.4	Synpunkter till Systembolaget.....	12
2.5	Systembolagets Hållbarhetsarbete	13
2.6	Systembolagets tvister.....	14
2.7	Systembolaget och LOU	15
3	E-handelsaktörer	16
3.1	Bakgrund	16
3.2	Utredningar	16
3.2.1	Utredning om tillsyn.....	16
3.2.2	Alkoholleveransutredningen.....	18
4	Gårdsförsäljning.....	23
5	Klagomål	24
6	Ärenden i Alkoholsortimentsnämnden	25
7	Statistik.....	26
7.1	Systembolagets försäljning.....	26
7.1.1	Fast sortiment, tillfälligt sortiment, beställningssortiment.....	26
7.1.2	Lokalt efterfrågade artiklar m.m.	27
7.2	CANs rapportering.....	27
7.2.1	Uppdraget.....	27
7.2.2	E-handeln med alkoholdrycker	28
8	Sammanfattande kommentar	29

1 Konkurrensverkets uppdrag

1.1 Uppdraget

I samband med förhandlingarna om svenskt medlemskap i EU behandlades frågan om Systembolagets detaljhandelsmonopol. För att Sverige skulle få behålla monopolen ansåg Europeiska kommissionen (hädanefter kommissionen) att alla effekter som är diskriminerande mellan nationella och importerade varor måste avlägsnas. Vid protokollförda samtal mellan företrädare för den svenska regeringen och berörda tjänstegrenar inom kommissionen angavs vissa förutsättningar för att detaljhandelsmonopolet skulle anses fungera icke-diskriminerande. Av mötesprotokollet framgår att med icke-diskriminering avses följande:

- Inköps- och försäljningsvillkor för alkoholdrycker ska vara objektiva.
- Villkoren ska tillämpas likvärdigt på medborgare och produkter i gemenskapen.
- Villkoren ska vara transparenta.

I enlighet med överenskommelsen vid Sveriges anslutning till EU ska Konkurrensverket utöva tillsyn över detaljhandelsmonopolet vad gäller dess icke-diskriminerande funktionssätt och rapportera till kommissionen två gånger om året. Uppdraget finns även inskrivet i regeringens instruktion till Konkurrensverket¹. Konkurrensverket har utfört uppdraget sedan den 1 januari 1995.

1.2 Genomförande

Konkurrensverkets uppdrag innebär att olika faktorer i Systembolagets verksamhet som kan ha betydelse för bedömningen av detaljhandelsmonopolets nuvarande och fortsatta icke-diskriminerande funktionssätt redovisas. I uppdraget ingår också att redogöra för de åtgärder som har vidtagits eller avses att vidtas av Systembolaget och andra aktörer på marknaden och som kan ha betydelse för det icke-diskriminerande funktionssättet.

Konkurrensverket redogör således i sina rapporter till kommissionen för Systembolagets sortimentsmodell och förändringar som Systembolaget gör i denna eller i sin inköpsprocess. Rapporterna innehåller även rapportering om andra åtgärder som vidtas av Systembolaget vilka kan ha betydelse för Systembolagets icke-diskriminerande funktionssätt. Konkurrensverket rapporterar också om Alkoholsortimentsnämndens ärenden samt om förekommande klagomål relaterade till Systembolaget som inkommit till Konkurrensverket. Vidare redogör Konkurrensverket för utred-

¹ Förordning (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket, 4§

ningar på alkoholområdet samt om ändringar i den lagstiftning som rör alkoholdrycker. Rapporterna innehåller även statistik från CAN (Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning) och Systembolaget över konsumtion och försäljning av alkoholdrycker på den svenska marknaden. Tidigare rapporter har även behandlat avvikelser från Systembolagets inköpsprocess och Systembolagets åtgärder mot korruption samt frågan om gårdsförsäljning m.m.

I den nu aktuella rapporten berörs bl.a. ändringar i Systembolagets sortimentsmodell vad gäller lokalt producerade produkter. Konkurrensverket rapporterar även om Systembolagets e-handelsförsäljning och försöksverksamhet med hemleveranser. Den statliga utredning om regelverket för e-handel med och hemleverans av alkoholdrycker som presenterades i juli 2014 refereras. Ärenden som behandlats av Alkoholsortimentsnämnden under årets första nio månader refereras och Systembolagets försäljning fördelad på olika sortiment under samma period presenteras, liksom uppgifter från CAN gällande e-handel med alkoholdrycker.² Avslutningsvis ges en sammanfattande kommentar.

Under arbetet med rapporten har Konkurrensverket ställt frågor till och inhämtat material från Systembolaget och CAN. Frågor har även ställts till bl.a. Alkoholsortimentsnämnden och berörda branschorganisationer.

Systembolaget har beretts möjlighet att lämna synpunkter i anslutning till rapportens färdigställande.

² Under år 2013 fick CAN i uppdrag av socialdepartementet att ansvara för de s.k. Monitormätningarna som pågått kontinuerligt sedan år 2000 och som tidigare sköttes av SoRAD (Centrum för socialvetenskaplig alkohol- och drogforskning vid Stockholms universitet).

2 Systembolaget

2.1 Sortimentmodellen

2.1.1 Bakgrund

Den 1 oktober 2012 genomfördes en större förändring av Systembolagets inköpsvillkor med anledning av den nya sortimentsmodell som Systembolaget beslutat införa. Modellen implementerades gradvis, och under införandefasen gällde vissa övergångsregler. I början av hösten 2013 var den nya sortimentsmodellen slutligt införd. Konkurrensverket gav en utförlig beskrivning av den nya sortimentsmodellen i sin rapport till kommissionen i juni 2012.

2.1.2 Nuläge

I korthet innebär modellen ett nytt sätt att klassificera och gruppera butiker, samt införande av flera sortimentsmixar och tätare sortimentskiften. Systembolagets syfte med modellen är att bättre anpassa sortimentet efter kundbehovet och skapa större flexibilitet för kunderna.

Även för leverantörernas del har den nya modellen inneburit förändringar. Sortimentet utvärderas nu med kortare intervaller, och artiklar i beställningssortimentet deltar i samma utvärderings- och rankingprocess som artiklar i det fasta sortimentet.³ En uppflyttning från beställningssortimentet till det fasta sortimentet ger omedelbar butikstäckning. Artiklar utvärderas efter den försäljning de genererar totalt sett. För att kompensera artiklar som inte lagerförs på alla butiker viktas varje artikels bidrag. Syftet är att skapa en mer rättvis bedömning av artiklarnas prestation.

Alla leverantörer får en veckovis preliminär ranking via Leverantörsportalen där de kan följa sina artiklars prestationer jämfört med andra i samma segment. Leverantörerna kan emellertid se endast sina egna artiklars namn i Leverantörsportalen. För övriga artiklar visas bara poäng. Systembolaget erbjuder dock, som tidigare, intresserade leverantörer möjligheten att köpa historisk försäljningsdata avseende som tidigast föregående försäljningsmånad. Den historiska försäljningsdatan visar försäljningen av samtliga artiklar.

³ En leverantör vars artikel kvalificerat sig från beställningssortimentet till det fasta sortimentet kan dock alltid välja att avstå från att lansera artikeln i det fasta sortimentet.

2.1.3 Lokalt efterfrågat sortiment m.m.

Lokalt Efterfrågat Sortiment

Utöver de artiklar i det fasta sortimentet och det tillfälliga sortimentet som varje butik lagerför och som utgör den centralt tilldelade sortimentmixen, finns även för enskild butik anpassat Lokalt Efterfrågat Sortiment. Detta kan bestå av artiklar ur det fasta sortimentet, det tillfälliga sortimentet och/eller beställningssortimentet. Förutsatt att Systembolaget kan konstatera att det finns en dokumenterad lokal kundefterfrågan på en artikel i det fasta eller det tillfälliga sortimentet kan artikeln (om den inte redan ingår i den centralt tilldelade sortimentmixen) lagerföras i butik som en del av det Lokalt Efterfrågade Sortimentet. Vad gäller artiklar i beställningssortimentet är huvudregeln att sådana lagerförs hos leverantör men som ett undantag från denna princip kan artiklarna, vid dokumenterad kundefterfrågan, lagerföras i det Lokalt Efterfrågade Sortimentet. Antalet artiklar som ingår i Lokalt Efterfrågat Sortiment kan variera mellan olika butiker och begränsas ytterst av tillgängligt hyllutrymme.

Systembolaget har förbättrat sina rutiner genom att centralt följa upp alla butikers försäljning och kundförfrågningar av artiklar som inte tillhör respektive butiks sortimentmix. Alla beställningar (via butik eller Internet) som leder till köp fångas upp i Systembolagets systemstöd per butik. Muntliga förfrågningar som inte leder till köp registreras på artikelnivå i butikernas kundservicesystem av personalen och tas med i beräkningen av vilka artiklar som bör lagerföras på den enskilda butiken utan att kunden behöver fylla i något formulär e.d. Om en artikel visar sig ha en kundefterfrågan som motiverar lagerföring lagerförs den på aktuell butik, oavsett artikelns sortimentstillhörighet.

Butikens Val

Sedan den 1 januari 2014 har enskilda Systembolagsbutiker möjlighet att själva besluta om att lägga till upp till 20 artiklar i butikens sortiment. Detta kallas "Butikens Val". Denna möjlighet har införts för att butiker ska kunna tillgodose ett särskilt lokalt identifierat behov och låta det utgöra ett komplement till det centralt styrda lokala sortimentet. Exempel på artiklar som kan bli föremål för Butikens Val är (i) nischade artiklar såsom koscher, artiklar med lokal prägel, festival artiklar, (ii) artiklar som stöd i rådgivning (såsom alkohol och hälsa), glutenfritt eller lågalkohol, samt (iii) artiklar för mat- och dryckesrekommendationer, t.ex. viner av viss smaktyp eller viss druva.

Artiklar i det fasta och det tillfälliga sortimentet är tillgängliga för Butikens Val. I undantagsfall och efter särskilt godkännande från Systembolagets inköpsavdelning kan även artikel i beställningssortimentet väljas. Artiklar i Butikens Val kan läggas upp och tas bort när som helst (en artikel med kortvarig lokal efterfrågan kan finnas i en butik under en mycket kort period).

Utvärdering och nollställning av samtliga butikens artiklar i Butikens Val sker centralt fyra gånger per år, precis som för det centralt styrda lokalt efterfrågade sortimentet. Detta sker inför sortimentsskifte i butikerna och syftar till att ge de mest säljande lokalt efterfrågade artiklarna fortsatt plats på varje enskild butiks hylla. Utrymmet för lokalt efterfrågade artiklar är olika för olika butiker, och utvärderingen är butiksunik både avseende vilka artiklar som ska stanna kvar samt mängd. De artiklar som inte har tillräckligt hög efterfrågan slutar då att lagerstyras till butiken. Butikens Val nollställs vid samma tidpunkt och butikerna behöver därefter fatta nya beslut om vilka artiklar som de anser att de behöver för att tillgodose kundernas efterfrågan.

Tillfälligt Sortiment Lokalt och Småskaligt (TSLs)

Det har tidigare varit möjligt för leverantörer av lokalt producerade produkter i beställningssortimentet att, efter ansökan hos Systembolagets huvudkontor, lagerföra produkter i de tre närmast belägna Systembolagsbutikerna, dvs. de butiker som är närmast belägna produktionen.

Under de senaste åren har Systembolaget upplevt att efterfrågan på lokalt och småskaligt producerad öl, vin och sprit ökat avsevärt. Likaså har Systembolaget sett en stark tillväxt i antalet producenter. Med anledning av detta införde Systembolaget den 1 september 2014 ett nytt inköpsförfarande för dessa produkter. De benämns numera Tillfälligt Sortiment Lokalt och Småskaligt ("TSLs") och hör till det tillfälliga sortimentet som Systembolaget sedan tidigare erbjuder.

I Konkurrensverkets förra rapport (juni 2014) gavs en utförlig beskrivning av det nya inköpsförfarandet. Utöver vad som då angavs har Systembolaget, efter att ha mottagit förbättringsförslag från leverantörer, genomfört vissa förändringar vad gäller TSLs:

- En artikel kan bli inköpt som TSLs-artikel till en-tio Systembolagsbutiker om den produceras inom ett avstånd på 15 mil från respektive butik. Tidigare gällde 10 mil.
- Prisändringar kan genomföras fyra gånger per år, dvs. leverantörerna kan prisändra TSLs-artiklar vid samma tillfällen som artiklar i beställningssortimentet (1 mars, 1 juni, 1 september och 1 december).
- Skyltningen i butikerna har gjorts tydligare. I samband med lanseringen av TSLs den 1 september 2014 skickades ett nytt skyltpaket ut, och extra tilläggsbudskap sattes upp i butikerna under vecka 44.

Systembolaget har fått in fler förslag som de för närvarande går igenom. Dessa förslag gäller bl.a. översyn och förtydligande av definitionen på lokalt och småskaligt. Översynen kan eventuellt medföra ändrade kriterier i syfte att säkerställa att alla artiklar i TSLs-sortimentet verkligen är lokalt och småskaligt producerade.

Slutligen har Systembolaget fått in förslag som de inte anser sig ha möjlighet att följa:

- Minska antalet lanseringsprover. Antalet lanseringsprover är per produktgrupp redan anpassat så att de precis räcker till aktiviteterna före lansering, fotografering, journalistprovning, labbtest, karaktäristik.
- Öppna en specialbutik med alla TSLS-artiklar. Lokalt producerade produkter är just lokala och bygger på en stark lokal förankring i efterfrågan, varför en specialbutik med alla TSLS-artiklar samlade inte rimmar med sortimentets syfte. Systembolaget väljer istället att visa upp de beställningsbara artiklarna på Systembolagets webbplats. En utveckling av denna kommer att ske under år 2015, så att kunderna ges en tydlig bild av vad som finns att tillgå.
- Samla allt lokalproducerat på ett ställe i varje butik. Systembolaget genomför inte detta i nuläget men utesluter det inte för framtiden. Enligt Systembolaget finns dock en risk med att samexponera då det i vissa Systembolagsbutiker endast finns ett fåtal TSLS-artiklar som då rycks ur sitt sammanhang. För närvarande har Systembolaget bestämt att varje TSLS-artikel ska finnas tillsammans med andra likvärdiga produkter. Om en kund exempelvis eftersöker rom ska det vara tydligt att det finns en lokal produkt med bland de övriga romsorterna. Skulle den lokalt producerade produkten samexponeras separat på ett annat ställe i butiken, finns det risk att kunderna inte ser alla alternativ som butiken har att erbjuda inom samma varutyp.

Systembolaget uppger att de kommer att inbjuda till nya träffar under år 2015 för att fortsätta dialogen med leverantörerna.

2.2 Hemleveranser, internetbeställningar

2.2.1 Hemleveranser

Regeringen gav i september 2012 Systembolaget klartecken att göra försök med hemleveranser av alkoholdrycker i hela eller delar av maximalt sex län i Sverige.⁴ Försöket påbörjades i mindre skala i november 2012 med postorten Sollentuna i Storstockholm. Därefter tillkom postorterna Johanneshov, Nacka och Bromma som även de ligger i Storstockholm. Under våren 2013 utökades försöket till att omfatta ett antal postorter i andra delar av Sverige, närmare bestämt Göteborg, Mölndal, Askim, Uppsala, Borås och Brämhult. Sedan i slutet av november 2013, när försöket blev fullt utbyggt, kan kunder i Stockholms län, Skåne län, Västerbottens län, Väs-

⁴ De ändringar i ägaravtalet mellan staten och Systembolaget som krävdes för att Systembolaget ska kunna utföra hemleveranser har gjorts.

ternorrlands län samt i postorterna Uppsala, Borås, Göteborg, Askim och Mölndal nyttja möjligheten till hemleverans. Försöket med hemleveranser är utformat i samråd med erfarna alkoholforskare och i dialog med lokalpolitiker. I valet av orter har hänsyn tagits till om det finns en vana hos kunderna att använda den nuvarande e-beställningstjänsten med utlämning i butik.

Tjänsten riktar sig till privatpersoner och innefattar samtliga artiklar i Systembolagets sortiment. Beställning och betalning sker på Systembolagets webbplats systembolaget.se. Hemleveranser sker tidigast tre dagar efter beställning och endast under Systembolagets öppettider på vardagar (måndag-fredag kl 10-20). I försökets inledning erbjöd Systembolaget hemleverans endast till folkbokföringsadress men sedan september 2013 erbjuder Systembolaget leverans till valfri adress inom försöksområdena. Vid utlämning av varorna sker en obligatorisk legitimationskontroll. Precis som i butik ska ingen försäljning eller utlämning ske till personer under 20 år eller till berusade personer eller när det anses föreligga risk för langning. Leveranskostnaden beror på beställningens omfattning. Ett kolli, vilket motsvarar upp till tolv flaskor, kostar 200 kronor att få levererat. Det finns en maxgräns på åtta kollin (96 flaskor) per beställning.

Hemleveransförsöket följs upp på månadsbasis av Systembolaget, via externa partners. Systembolaget följer då upp tjänstens kvalitet, kundnöjdhet, att försäljningsreglerna följs etc. Parallellt med detta följer externa alkoholforskare upp tjänstens eventuella påverkan på den totala alkoholkonsumtionen. En utvärdering av försöket pågår för närvarande. Frågan kommer att behandlas i Systembolagets styrelse i december 2014 och därefter ska ägaren ta ställning till planerna för framtiden.

Under juni-september 2014 utgjorde hemleveransförsäljningen 0,02 procent av Systembolagets totala försäljning.

2.2.2 Internetbeställningar hos Systembolaget

På Systembolagets webbplats kan man beställa produkter för uthämtning i valfri Systembolagsbutik. Denna e-beställningstjänst är även möjlig att använda via mobila enheter såsom surfplattor och mobiltelefoner. Inledningsvis var det endast varor ur beställningssortimentet som kunde beställas via e-beställningstjänsten. Systembolaget har därefter stegvis gjort en större del av sortimentet tillgängligt för e-beställning, och sedan augusti 2013 är hela sortimentet tillgängligt.

Av Systembolagets totala försäljning under januari-september 2014 hade ett värde om ca 228,2 miljoner kronor (inklusive moms) föregåtts av beställningar via Systembolagets e-beställningstjänst. Detta utgjorde ca 1,0 procent av Systembolagets totala försäljning under perioden.

Vidare hade under samma period ett försäljningsvärde om ca 358,8 miljoner kronor (inklusive moms) föregåtts av kundbeställningar i butik eller per telefon. Nämn

summa utgjorde ca 1,5 procent av Systembolagets totala försäljning under perioden.

Systembolaget håller för närvarande på att utveckla en ny webbplats. Utvecklingen syftar i första hand till att bygga en stabilare plattform och till att förenkla beställningsflödet i den nuvarande e-beställningstjänsten i vissa delar. I november 2014 infördes en ny webbplats med begränsade funktioner, som kommer att finnas tillgänglig för kund parallellt med Systembolagets nuvarande webbplats. Under år 2015 ämnar Systembolaget ersätta den befintliga webbplatsen med den nya.

2.3 Lättviktsflaska

I Konkurrensverkets förra rapport (juni 2014) redogjordes för bakgrunden till Systembolagets införande av krav på lättviktsglas.⁵ Där rapporterades även att kravet inledningsvis kommer att gälla allt stilla vin på 75 cl glasflaska (oavsett prisklass, ursprung etc., även vin i beställningssortimentet) men att Systembolagets ambition är att kravet på lättare förpackningar på sikt ska omfatta alla relevanta förpackningstyper i Systembolagets sortiment, oavsett produkttyp.

Kravet har formulerats i detalj och kommunicerades till leverantörerna i juni 2014 tillsammans med en FAQ som hade till syfte att på ett samlat sätt besvara de frågor som Systembolaget fått från leverantörer. Dessutom bifogades en rapport avseende tillgången på 75 cl lättviktsglasflaskor i ett globalt perspektiv. Kommunikeringen innehöll även information om möjligheten för leverantörer att inte ändra till lättviktsflaska utan istället betala en avgift som är proportionell mot den överstigande vikten. De belopp som Systembolaget eventuellt får in från avgifterna kommer man att använda för hållbarhetsprojekt med inriktning på klimatfrågor. Systembolagets ambition är att ta fram förslag sådana projekt i dialog med leverantörernas branschorganisationer.

Modellen kommer att implementeras på så vis att den omfattar årgångsbetecknat vin som är skördat efter den 1 januari 2016. För vin som inte är årgångsbetecknat kommer modellen att tillämpas på det vin som levereras till Systembolaget från och med den 1 januari 2017 (kravet kommer inte att tillämpas retroaktivt). Det kommunicerade kravet kommer att införas i Systembolagets Allmänna Inköpsvillkor.

För närvarande utreder Systembolaget hur en avgiftsmodell och maxvikter för glasflaskor i kategorierna öl, cider och blanddryck ska kunna utformas. Avgiftsmodellen kommer att behöva anpassas till dessa kategoriers särskilda förutsättningar såsom kolsyretryck i flaskorna och avsaknad av EU-reglerad standard för sådana flaskstorlekar. Inom ramen för utredningsarbetet görs en marknadsstudie liknande den för vin, för att säkra att det finns tillgång på lätta flaskor över hela världen.

⁵ Systembolaget har bestämt att ändra benämningen till lättviktsflaska för att undvika att benämningen felaktigt associerar till dricksglas.

Studien innefattar rekommendationer av viktgränser som beaktar behovet av att flaskorna måste klara kolsyretryck. Systembolaget räknar med att avgiftsmodellen för öl, cider och blanddryck kommer att kunna publiceras under våren 2015 för att sedan träda i kraft tidigast 18 månader senare, dvs. under år 2016. En plan för övriga flaskor i Systembolagets sortiment är för närvarande under framtagande.

Inför införandet år 2016 pågår ett arbete med kommunikationsplan för kunder, butiker och övriga intressenter, t.ex. dryckesskribenter. Systembolaget fortsätter att kontinuerligt informera om lättviktsflaskor på Leverantörsportalen och ta upp frågan på leverantörsträffar och i en referensgrupp där bl.a. branschorganisationerna Sveriges Vin- och Spritleverantörer respektive Sveriges Bryggerier samt enstaka leverantörer ingår.

I Konkurrensverkets förra rapport (juni 2014) redogjordes kort för de reaktioner och frågor som Systembolaget initialt hade fått från leverantörerna med anledning av det kommande kravet på lättviktsglas. Systembolaget uppgav då att leverantörerna överlag varit positivt inställda och haft frågor av främst praktisk natur. Sedan den förra rapporten har Systembolaget haft ytterligare dialogmöten med leverantörer och branschorganisationer för att inhämta synpunkter. Systembolaget uppger att reaktionerna från leverantörerna generellt varit positiva utifrån den miljönytta som skapas med lättviktsflaska. De har också uppskattat att få komma med synpunkter i ett tidigt skede i processen. En fråga som har diskuterats är hur ett krav på lättviktsflaska praktiskt kan komma att påverka produktion och tappningslinjer. Leverantörerna har också varit intresserade av säkerhetsaspekter kring kolsyretryck och hur avgiftsmodellen ska utformas.

2.4 Synpunkter till Systembolaget

Utöver de synpunkter från leverantörer på Tillfälligt Sortiment Lokalt och Småskaligt (TSLS) som redovisats ovan har Systembolaget mottagit följande synpunkter på sortimentsmodellen från leverantörer.

- Den nya modellen upplevs som delvis svår att förstå. Som en följd av detta upplevs den som delvis svår för leverantörerna att kommunicera vidare i leverantörskedjan, främst till utländska producenter.
- Utvärderingsperioderna är kortare än tidigare vilket t.ex. upplevs göra det svårt att påverka efterfrågan genom marknadsföring.
- Tiden mellan då definitivt besked om kommande butiksdistribution lämnas (efter utvärderingsperiodens slut) och tidpunkten då denna förändring av distributionen genomförs upplevs för kort.

Systembolaget uppger att man kontinuerligt arbetar med sin kommunikation angående sortimentsmodellen. Förutom att sortimentsmodellen regleras i Inköpsvillkoren finns den även beskriven i den Lanseringsplan som Systembolaget årligen publicerar. Dessa dokument finns tillgängliga både på svenska och på engelska. Sorti-

mentsmodellen är även ett återkommande ämne på Systembolagets leverantörsträffar.

För närvarande arbetar Systembolaget med ett större utvärderingsarbete gällande sortimentsmodellen. Utöver analyser av försäljning, kundundersökningar och dialog med butiksanställda ingår även att inhämta synpunkter från leverantörerna. Såväl utvärderingsperiodernas längd som tidpunkten för beslut är parametrar som utvärderas.

När det gäller övriga synpunkter uppger Systembolaget att det förs en dialog med leverantörer om "smala" offertförfrågningar och att det inkommit önskemål om offertförfrågningar som fler kan svara på. Här vill Systembolaget framhålla att det bakom varje offertförfrågan finns ett tydligt syfte och en "lucka" att fylla i sortimentet. Systembolaget strävar efter att hitta en balans i offertförfrågningarna och att säkerställa att specifikationerna är relevanta, tydliga och kopplade till syftet med efterfrågan.

Systembolaget har i samarbete med Alkoholgranskningsmannen tagit fram en "lathund" för marknadsföringsrättslig märkning av alkoholhaltiga produkter. Syftet är att förbättra Systembolagets eget arbete och att öka kunskapen hos leverantörerna samt att öka förutsebarheten och transparensen kring Systembolagets agerande. Lathunden, som publicerades på Leverantörsportalen i september 2014 och även har delats ut på leverantörsträffar, innehåller en sammanfattning av relevant lagstiftning och praxis hos bl.a. Alkoholsortimentsnämnden. Lathunden finns på både svenska och engelska.

2.5 Systembolagets Hållbarhetsarbete⁶

Systembolaget är medlem i BSCI (Business Social Compliance Initiative) och följer upp efterlevnaden av dess uppförandekod genom revisioner hos producenter runtom i världen. Koden förtydligar att stater och företag alltid ska agera på ett ansvarsfullt sätt, förhindra att mänskliga rättigheter kränks samt ta ansvar i de fall där så skett.⁷ Systembolaget har som mål att, inom ett par år, uppfylla BSCIs krav på att medlemmarna ska auditera två tredjedelar av volymerna från s.k. riskländer. Under år 2013 genomfördes 13 revisioner, fördelade på Sydafrika, Chile och Bulgarien. Samtliga revisioner visade på avvikelser och en åtgärdsplan togs fram efter respektive revision. Under våren 2014 genomfördes omrevisioner på samtliga reviderade producenter för att säkra att åtgärderna genomförts. Systembolaget har kunnat konstatera 60 procents förbättring vad gäller antal korrigerade avvikelser. Under våren 2015 kommer ytterligare uppföljningsrevisioner att äga rum i Sydafrika och Chile.

⁶ Tidigare användes benämningen CSR-arbete, där CSR betyder Corporate Social Responsibility.

⁷ Här åsyftas principerna om "Protect, Respect and Remedy" – Skydda, Respektera och Gottgöra.

BSCI antog i januari 2014 en reviderad uppförandekod som planeras vara fullt implementerad den 1 maj 2015.⁸ Antalet nya revisioner hos ytterligare producenter har under år 2014 varit mycket begränsat, beroende på att uppförandekoden har uppdaterats av BSCI och att möjligheten till revisioner har begränsats i avvaktan på den uppdaterade koden.

Större delen av Systembolagets identifierade riskländer återfinns på den södra hemisfären, och Systembolaget vill förlägga revisioner i samband med skörd. Detta innebär att revisioner mot BSCIs uppdaterade kod i t.ex. Sydafrika inte kommer att kunna utföras förrän under våren 2016. Under år 2015 planerar Systembolaget dock att utgöra revisioner i Mexiko och Italien.

Systembolaget har via Leverantörsportalen och vid leverantörsträffar informerat om den uppdaterade uppförandekoden, men fram till den 1 maj 2015 används den befintliga koden i samtliga avtal. Vidare har Systembolaget under våren 2014, arrangerat utbildningar ledda av BSCI kring den uppdaterade koden. Systembolaget arbetar också successivt med att ta fram en "verktygslåda" bestående av dokument och mallar som stöd för leverantörerna i deras arbete att driva hållbarhetsfrågor vidare i sina respektive producentled. Under år 2015 kommer det att startas pilotprojekt för miljö inom hållbarhetsområdet för att kunskap om "best practice" ska kunna spridas.

Systembolaget har sedan år 2008 fört en dialog med övriga nordiska alkoholmonopol i syfte att uppnå en hållbar leverantörskedja. Inom ramen för denna dialog har man haft en femårig strategi som nu lett till att samtliga nordiska alkoholmonopol tillämpar BSCIs uppförandekod. De nordiska vinmonopolen har även uppdaterat sin strategi för de frågor där monopolen tillsammans verkar för att skapa en mer hållbar leverantörskedja. Från och med den 1 januari 2015 ansöker Norska Vinmonopolet om inträde i BSCI.

2.6 Systembolagets tvister

Konkurrensverket har tidigare rapporterat till kommissionen om de straffrättsliga processer avseende mutor och bestickning med anknytning till Systembolaget som avslöjades år 2003. I sin förra rapport (juni 2014) redogjorde Konkurrensverket för den tvist Systembolaget har med V&S Vin & Sprit AB⁹ vilken tog sin början år 2007. Den dom i målet som Svea hovrätt meddelade i oktober 2013 har överklagats till Högsta domstolen av såväl Systembolaget som V&S Vin & Sprit AB.¹⁰ Högsta domstolen har dock ännu inte meddelat annat än handläggningsbeslut i ärendet. Skrift-

⁸ BSCI hade ursprungligen en plan att samtliga stöddokument till den uppdaterade koden skulle vara färdiga till den 1 januari 2015.

⁹ Svenska staten överlät V&S Vin & Sprit till ett bolag inom den franska Pernod Ricard-koncernen i juli 2008. Bolaget heter numera The Absolut Company AB. Dock används i denna rapport namnet V&S Vin & Sprit AB.

¹⁰ Mål nr T5767-13.

växling väntas fortgå fram till våren 2015, och domstolen förväntas kunna meddela dom före sommaren 2015.

2.7 Systembolaget och LOU

Systembolaget inledde under våren 2014 en upphandling av medietjänster. En leverantör av sådana tjänster som lämnade ett anbud och fick detta förkastat av Systembolaget har ansökt om överprövning av upphandlingen hos Förvaltningsrätten i Stockholm.¹¹ Leverantören anför att Systembolaget är ett offentligt styrt organ enligt 2 kap. 12 § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU, samt att den aktuella upphandlingen inte föregåtts av något annonserat upphandlingsförfarande enligt LOU och därför utgör en lagöverträdelse.

Systembolaget har bestridit leverantörens talan och anført att Systembolaget inte är ett sådant offentligt organ som omfattas av LOU. Till grund för sin inställning har Systembolaget bl.a. hänvisat till kommissionens besked av den 9 juli 2003¹² i vilket kommissionen fann att Systembolaget inte utgjorde ett offentligt styrt organ och därmed inte omfattades av upphandlingsregelverket.

Konkurrensverket anmodades av Förvaltningsrätten i Stockholm att yttra sig i frågan. Efter en genomgång av kriterierna i LOU och en analys av rättsläget bedömde Konkurrensverket att Systembolaget är ett offentligt styrt organ som är skyldigt att tillämpa LOU vid upphandlingar av varor, tjänster och byggtreprenader.¹³ I sin förra rapport till kommissionen (juni 2014) redogjorde Konkurrensverket för skälen till detta ställningstagande.

Förvaltningsrätten i Stockholm har i oktober 2014 avvisat målet, och gör i sin dom bedömningen att Systembolaget inte är ett sådant offentligt styrt organ som avses i 2 kap. 12 § LOU. Därmed är Systembolaget inte skyldigt att genomföra upphandlingar i enlighet med LOU, enligt domen. Förvaltningsrätten hänvisar i sin dom bl.a. till kommissionens besked år 2003. Motparten har överklagat domen till Kammarrätten i Stockholm, som måste bevilja prövningstillstånd för att kunna pröva målet. Kammarrätten har ännu inte fattat beslut i frågan om prövningstillstånd.

¹¹ Mål nr 8401-14

¹² Case 1997/4610 (Systembolaget)

¹³ Dnr 306/2014

3 E-handelsaktörer

3.1 Bakgrund

EG-domstolens dom i det s.k. Rosengrenmålet år 2007 ledde till att vissa ändringar gjordes i den dåvarande svenska alkohollagen. Den 1 juli 2008 klargjordes i nämnda lag att det är tillåtet för privatpersoner i Sverige att köpa alkoholdrycker från ett annat land inom EES-området och föra in dessa till Sverige genom yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand.¹⁴

Privatpersoners köp av alkohol för privat införsel sker nästan uteslutande genom e-handel. Privatinförselns del av den totala försäljningen av alkoholdrycker i Sverige är liten.¹⁵ De senaste åren har den legat på 0,5 procent.¹⁶ På senare år har dock en rad företag etablerats i Sverige vilka erbjuder svenska konsumenter att beställa alkoholdrycker via Internet och få dessa levererade hem eller till olika utlämningsställen.¹⁷ Antalet personer som handlar alkoholdrycker via internet har enligt SoRAD ökat på senare år. Nykterhetsorganisationen IOGT-NTO har betraktat detta som en oroande utveckling och har därför polisanmält ett antal företag som bedriver förmedling av alkoholdrycker över Internet. IOGT-NTO menar att verksamheterna i de anmälda företagen utgör en sådan fullständig försäljningskedja som kan likställas med detaljhandel av alkoholdrycker. Eftersom Systembolaget har lagligt monopol på detta menar IOGT-NTO att verksamheterna strider mot alkohollagen. Ett antal förundersökningar har inletts men i stort sett samtliga har senare lagts ned eftersom åklagare inte ansett att det gått att bevisa att de misstänkta gjort sig skyldiga till brott mot alkohollagen.

3.2 Utredningar

3.2.1 Utredning om tillsyn

I maj 2012 beslutade regeringen att tillsätta en utredning på alkohol- och tobaksområdet.¹⁸ Det övergripande målet var att föreslå åtgärder som kan bidra till en effektiv tillsyn på områdena e-handel med och hemleverans av alkoholdrycker respektive marknadsföring av alkoholdrycker och tobak.

¹⁴ Bestämmelsen finns även i nuvarande alkohollag.

¹⁵ I detta sammanhang avses privatpersoners köp av alkoholdrycker via internet från andra än Systembolaget.

¹⁶ Källa: "Internetalkohol – en kartläggning av självrapporterande alkoholbeställningar via internet 2004-2012" (Forskningsrapport 65-2012 från SoRAD). Sedan år 2013 har CAN uppdraget att ansvara för mätningarna.

¹⁷ Antalet verksamma aktörer i Sverige som registrerat sig vid Skatteverket som distansförsäljare uppgår för närvarande till 98 stycken. Vid årsskiftet 2008/2009 var de 15 stycken.

¹⁸ Kommittédirektiv: Dir 2012:43. Avsändare: socialdepartementet

Konkurrensverket redogjorde för resultatet av utredningen i sin rapport till kommissionen i december 2013.¹⁹ Utredningen konstaterade i korthet att det idag i praktiken inte bedrivs någon tillsyn vad gäller e-handel med och hemleverans av alkoholdrycker. Det är inte heller tydligt vilken eller vilka myndigheter som har ansvar för att sådan tillsyn ska bedrivas. Vidare konstaterade utredningen att det i alkohollagen saknas särskilda regler för e-handel med alkoholdrycker och även särskilda regler för försäljningsförmedling (utöver tillhandagåendeförbudet).²⁰ Utredningen konstaterade därför att tillsynen ovillkorligen måste riktas mot de e-handelsrelaterade verksamheter som på annat sätt innefattar fysisk befattning med alkoholdrycker i Sverige, nämligen transportledet. Eftersom alkohollagen dock saknar regler även för transporter begränsade sig utredningens förslag till frågor om *utlämnande* som sker via transportör.

Utredningen konstaterade att de regler som möjliggör privatinförsel av alkoholdrycker ger upphov till tolkningssvårigheter vilket enligt utredningen medför en osäkerhet beträffande lagligheten av flera av de mångfacetterade verksamheter som förekommer bland e-handelsaktörerna. Utredningen ansåg att det fanns starka skäl att se över alkohollagstiftningen med utgångspunkten att reglera gränserna för vilka åtgärder som ska vara tillåtna vid e-handel och hemleverans till konsument och – i den mån olika verksamheter ska vara lagliga – bestämma de närmare förutsättningarna och villkoren för sådana verksamheter. Emellertid ansåg utredningen att det uppdrag man haft begränsat sig till frågan hur tillsyn ska bedrivas utifrån gällande regelverk.

Vad gäller marknadsföring av alkoholdrycker konstaterade utredningen att denna ökat närmast lavinartat på senare år. En undersökning som utredningen lät göra visade att e-handelsaktörerna marknadsför sina produkter aktivt, och utredningen uppmärksammade flera annonser från sådana aktörer som främjar merförsäljning och därmed strider mot alkohollagen. Marknadsföringen gav också i flera fall ett intryck av att det är fråga om detaljhandel med alkoholdrycker vilket Systembolaget har monopol på.

Vad gäller marknadsföring av alkohol har Systembolaget, mot bakgrund av utredningens konstateranden, under sina senaste leverantörsträffar tagit upp frågor relaterade till detta. Vid träffarna har diskuterats bl.a. alkoholbranschens initiativ till självreglering och Alkoholgranskningsmannens uppgift att bevaka hur företagen marknadsför sig i Sverige. Därutöver har man diskuterat branschsamverkan ur ett internationellt perspektiv och ICCs (International Chamber of Commerce) nyligen genomförda initiativ att införa bestämmelser om alkoholreklam i organisationens grundregler för reklam. I syfte att underlätta för leverantörerna har Systembolaget och Alkoholgranskningsmannen också, som nämnts ovan, tagit fram en "lathund" som bl.a. beskriver gällande regelverk och praxis.

¹⁹ "En väg till ökad tillsyn – marknadsföring av och e-handel med alkohol och tobak" (SOU 2013:50)

²⁰ Förbud mot att i större omfattning tillhandagå annan med att anskaffa alkoholdrycker

3.2.2 Alkoholleveransutredningen

Bakgrund

Mot bakgrund av att det i ovan nämnda utredning²¹ framkom att oklarhet råder beträffande vilka åtgärder som är tillåtna för e-handelsaktörer, beslutade regeringen i januari 2014 att tillsätta en ny utredning, den s.k. Alkoholleveransutredningen.²² I utredningsdirektiven kan läsas att regeringen ser det som sannolikt att vissa aktörer idag är etablerade i Sverige på ett sådant sätt att de vid en rättslig prövning skulle anses bedriva detaljhandel gentemot konsument. Om det inte klargörs var gränserna går för det tillåtna området finns det enligt regeringen risk för att en fortsatt expansiv förmedlingsverksamhet undergräver den lagliga monopolställning som Systembolaget har idag.

Utredningen fick i uppdrag att analysera och bedöma vilka typer av åtgärder vid e-handel och hemleverans av alkoholdrycker (eller liknande former av distanshandel) som är tillåtna respektive otillåtna enligt dagens regler. Med beaktande av den svenska alkoholpolitiken och de förpliktelser som följer av EU-medlemskapet, skulle utredningen också analysera och bedöma vilka åtgärder som bör vara tillåtna respektive otillåtna. Utredningen skulle vidare lämna förslag på de närmare förutsättningarna och villkoren för den verksamhet som bedöms vara tillåten. I uppdraget ingick även att, med beaktande av tidigare lämnade förslag om hur tillsyn över e-handel och hemleverans av alkoholdrycker ska bedrivas, vid behov lämna kompletterande förslag på hur denna tillsyn bör bedrivas. Av direktiven till utredningen framgår att regeringen ansåg att det fanns anledning för utredningen att titta på Norges respektive Finlands sätt att reglera e-handeln med alkoholdrycker.

Utredningen

I juli 2014 presenterade utredningen sitt betänkande.²³ Utredningen föreslår ett tydligt undantag för privatinförsel i alkohollagen som innebär att en enskild person som fyllt 20 år och som förvärvat spritdrycker, vin, starköl eller andra jästa alkoholdrycker utanför Sverige, "själv eller genom säljarens försorg" får föra in dessa från annat land inom EES-området "genom transport som anordnats av en av säljaren oberoende yrkesmässig eller privat transportör". Detta ska gälla under förutsättning att dryckerna är avsedda för den enskildes eller dennes familjs personliga bruk. Härigenom, menar utredningen, blir ingen annan förmedling än själva transporttjänsten tillåten.

Ett genomförande av detta förslag skulle medföra att såväl s.k. distansköp som s.k. distansförsäljning blev tillåtet i Sverige. Detta är i stora drag den modell som tillämpas i Norge. Med distansköp avses att en privatperson i Sverige beställer

²¹ "En väg till ökad tillsyn – marknadsföring av och e-handel med alkohol och tobak" (SOU 2013:50)

²² Kommittédirektiv: Dir 2014:1. Avsändare: socialdepartementet.

²³ "Privat införsel av alkoholdrycker – tydligare regler i konsekvens med svensk alkoholpolitik" (betänkande av Alkoholleveransutredningen, SOU 2014:58)

drycker för eget bruk av en säljare inom EES och själv ombesörjer transporten till Sverige. Om köparen inte kan hämta varorna själv, ska köparen anlita en transportör som är självständig i förhållande till säljaren, samt själv erlagga betalning för transporten. Betalning för dryckerna får inte ske till någon representant för säljaren i Sverige, och måste vara genomförd innan transporten till Sverige sker. Äganderätten till varorna måste alltså övergå i utlandet. Distansförsäljning föreligger när den utländska säljaren arrangerar transporten av de beställda dryckerna, antingen genom att utföra den själv eller genom att anlita ett transportföretag. I en sådan situation gäller att äganderätten till dryckerna övergår till köparen först när dessa överlämnas, dvs. i Sverige.

I Finland har lagstiftaren valt en mer begränsande inställning, genom vilken endast distansköp tillåts. Denna modells förenlighet med EUs regler har emellertid ifrågasatts i ett mål där Helsingfors hovrätt begärt förhandsavgörande av EU-domstolen.²⁴ EU-domstolen har ännu inte uttalat sig men kommer sannolikt i sin dom att beröra huruvida det är berättigat att göra skillnad på distansköp och distansförsäljning, och vilka restriktioner som är motiverade vid e-handel eller annan distanshandel vid privatpersoners införsel av alkoholdrycker till Finland.

Utredningen föreslår vidare att privatinförselundantaget kompletteras med ett förbud mot kommersiellt främjande av privatinförsel av alkoholdrycker (med undantag för tillåtna transporter). Det blir därmed förbjudet även för företag inom andra branscher att inleda olika typer av samarbeten med förmedlare av alkoholdrycker som förs in i landet via privatinförsel. En utländsk säljare av alkoholdrycker ska dock utan hinder av främjandeförbudet kunna vidta marknadsföringsåtgärder. Utredningen bedömer nämligen inte att säljaren, enligt EU-rätten, kan förhindras att främja sin egen försäljning. Detta innebär emellertid inte att säljaren kan vända sig till svenska konsumenter genom svenskt bolag, med stöd av egen infrastruktur för försäljning eller via ombud i Sverige eftersom detta enligt utredningen skulle strida mot Systembolagets detaljhandelsmonopol. Den utländska säljaren ska vidare enbart ha rätt att marknadsföra möjligheterna till privatinförsel på motsvarande villkor som gäller vid marknadsföring av alkoholdrycker som tillhandahålls av Systembolaget. Särskild måttfullhet ska iakttas, och reklam eller marknadsföringsåtgärd som är påträngande eller uppsökande, eller som uppmanar till bruk av alkohol, får inte företas. Utredningen skriver att den bortre avgränsningen av vilka aktiviteter som faller in under det föreslagna förbudet inte är självklar. Med hänsyn till den begränsade tid som stått till utredningens förfogande har det inte funnits utrymme att närmare analysera exempelvis gränsdragningen gentemot publicistisk verksamhet som inte tydligt utgör marknadsföring. Även i andra avseenden kan det, enligt utredningen, finnas behov av att närmare analysera de praktiska konsekvenserna av främjandeförbudets omfattning med den föreslagna utformningen.

²⁴ Begäran om förhandsavgörande framställd av Helsingfors hovrätt den 22 april 2014 – Valev Visnapuu mot Håradssåklagare (Helsingfors), finländska staten – Tullstyrelsen (Mål C-198/14)

Härutöver föreslår utredningen särskilda leveransbestämmelser innebärande att alkoholdrycker som förs in i Sverige genom privatinförsel endast får levereras till den enskildes privata adress under tider då motsvarande drycker tillhandahålls av Systembolaget, dvs. när alkoholdrycker finns tillgängliga i Systembolagsbutiker eller får levereras av Systembolaget genom hemleverans.

Vad gäller tillsyn är det utredningens bedömning att den ordning som föreslogs i utredningen om tillsyn²⁵ inte behöver påverkas innehållsmässigt. Detta innebär att yrkesmässiga transportörer av alkoholdrycker som förs in i Sverige genom privatinförsel i förväg ska anmäla sin leveransverksamhet till den kommun där transportören har sitt säte eller, om säte saknas i landet, Stockholms kommun. Transportören ska utöva särskild kontroll (egenkontroll) över verksamheten och ansvara för att det finns ett lämpligt egenkontrollprogram. Utredningen anser att anmälningskyldigheten är förenlig med EU-rätten men betonar att den faktiska utformningen av anmälningskyldigheten (som f.ö. ska slås fast genom Folkhälsomyndighetens försorg) inte får bli onödigt betungande för de berörda transportföretagen.

Konkurrensverkets yttrande

Konkurrensverket skrev i sitt yttrande att verket anser det oklart om utredningens förslag skulle lösa de tolkningsproblem av det svenska regelverket för privatinförsel av alkoholdrycker som tidigare uppmärksammats. Konkurrensverket instämmer i åsikten att det är angeläget att skapa större tydlighet i den svenska lagstiftningen men föreslog i yttrandet att lagstiftaren inväntar de klargöranden på området som kan komma att meddelas av EU-domstolen inom ramen för dess prövning av det finska ärende som nämnts ovan. EU-domstolens uttalande kommer med stor sannolikhet att ha implikationer för svenskt vidkommande för det fall lagstiftaren i Sverige skulle vilja anta det mer begränsade synsätt som finns i finsk lagstiftning. Om EU-domstolen godtar den finska modellen, där endast distansköp är tillåten, kan Sverige välja att tillämpa den norska eller den finska modellen. Om EU-domstolen däremot finner att ett förbud mot distansförsäljning inte är förenligt med det EU-rättsliga regelverket, skulle det innebära ett tydligt stöd för utredningens nuvarande förslag. Konkurrensverkets bedömning är att Norges modell är förenlig med EU-rätten.

Angående det föreslagna förbudet mot främjande av privatinförsel i kommersiellt syfte för andra än utländska säljare delar Konkurrensverket utredningens bedömning att det finns behov av att närmare analysera de praktiska konsekvenserna av främjandeförbudets omfattning med den föreslagna utformningen. Att främja någons verksamhet är ett vitt begrepp som kan träffa en rad olika beteenden och handlingar. Vilka aktiviteter som faller in under det föreslagna förbudet är inte självklart, och gränsdragningen gentemot verksamhet som inte tydligt utgör marknadsföring kan behöva analyseras.

²⁵ SOU 2013:50

Systembolagets yttrande

Om förslagen genomförs talar enligt Systembolaget mycket för att dagens e-handelsaktörer kommer att kunna fortsätta sina verksamheter. Därtill kommer det, menar Systembolaget, att tillkomma nya aktörer eftersom den tidigare rättsosäkerheten försvinner. I förlängningen finns det enligt Systembolaget risk för att den svenska alkoholpolitiska regleringen – ur ett EU-rättsligt perspektiv – inte kommer att anses vara tillräckligt logisk och sammanhängande för att det svenska detaljhandelsmonopolet ska få vara kvar.

Systembolaget instämmer i att det bör tydliggöras att de åtgärder som får vidtas i samband med privatinförsel enbart avser transporter. Däremot är Systembolaget kritiskt till att utredningen föreslår att såväl distansköp som distansförsäljning ska tillåtas. Systembolaget menar att distansförsäljning inte kan anses utgöra privatinförsel. Det är enligt Systembolaget i själva verket en form av detaljhandel med alkoholdrycker som står i strid med detaljhandelsmonopolet. Utredningens förslag att tillåta distansförsäljning utgör enligt Systembolaget en olycklig liberalisering eftersom det i nuvarande alkohollag inte finns något som ger grund för att anta att något annat än distansköp är tillåtet.

Systembolaget delar utredningens bedömning att privatinförselundantaget bör kompletteras med ett förbud mot kommersiellt främjande av privatinförsel. Enligt Systembolaget är dock utredningens förslag inte tillräckligt eftersom de utländska säljarna föreslås undantas från förbudet. Systembolaget menar att främjandeförbudet – med förebild från lotterilagen – bör göras heltäckande och även omfatta säljaren. Utredningens förslag utgör, menar Systembolaget, en omotiverad avvikelser från den heltäckande modell som finns på spelområdet och som har godtagits av EU-domstolen. Systembolaget hänvisar till att EU-domstolen vid ett stort antal tillfällen slagit ned på monopolregleringar på spelområdet när medlemsstaterna samtidigt ansetts främja spel och vidta åtgärder som leder till ökat spelande istället för att konsekvent minska spelmöjligheterna.

Övriga remissinstanser

Reaktionerna hos övriga remissinstanser är blandade. De flesta välkomnar, generellt, en förtydligad lagstiftning på området men därutöver skiljer sig åsikterna om utredningens förslag. Vissa remissinstanser, bl.a. SoRAD²⁶, Länsstyrelsen i Stockholm och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, tillstyrker förslagen i deras helhet, medan andra tillstyrker dem i vissa delar. Många av remissinstanserna anser att förbudet mot kommersiellt främjande av privatinförsel av alkoholdrycker ska innefatta även utländska säljare. Exempelvis påpekar Åklagarmyndigheten, trots att man tillstyrker utredningens förslag, att den föreslagna regleringen annars riskerar att kringgå. Detta eftersom en svensk aktör blir oförhindrad att främja privatinförsel om marknadsföring och försäljning sker via ett utländskt

²⁶ Centrum för socialvetenskaplig alkohol- och drogforskning vid Stockholms universitet

dotterbolag. Vissa, bl.a. Länsstyrelsen i Gotlands län, är tveksamma till att distansförsäljning föreslås bli tillåten eftersom man anser att det ligger nära till hands att se detta som en form av detaljhandel. Göta hovrätt anser att ett tillåtande av distansförsäljning enligt utredningens förslag innebär en utvidgning av det lagliga området men delar samtidigt utredningens bedömning att ett förbud mot distansförsäljning skulle vara förenat med vissa svårigheter när det gäller gränsdragningen mellan distansköp och distansförsäljning. Denna problematik skulle enligt Göta hovrätt kunna leda till att rättstillämparen avstår från att ingripa mot privata företags verksamhet på området.

Vissa remissinstanser anser, liksom Konkurrensverket, att förslagen inte är tillräckligt tydliga. Advokatsamfundet, exempelvis, avstyrker förslagen eftersom man anser att de premisser förslagen bygger på till viss del kan ifrågasättas, bl.a. eftersom de inte uppfyller grundläggande rättssäkerhetskrav vad avser tydlighet och förutsebarhet. Advokatsamfundet anser att eventuellt lagstiftningsarbete bör anstå i avvaktan på utgången i det pågående finska ärende, som nämnts ovan. Kommerskollegium anser att utredningen på ett tydligare sätt skulle kunna ha utvecklat hur förslagen EU-rättsligt kan rättfärdiga de inskränkningar i den grundläggande fria rörligheten för varor och tjänster som det är fråga om.

4 Gårdsförsäljning

Med gårdsförsäljning avses försäljning av starköl, vin och spritdrycker direkt från tillverkare till konsumenter. Konkurrensverket rapporterade om gårdsförsäljning senaste gången i sin rapport till kommissionen i december 2012. Då hade regeringen nyligen aviserat att gårdsförsäljning, enligt det förslag som gårdsförsäljningsutredningen hade presenterat i december 2010,²⁷ inte skulle tillåtas.

Lantbrukarnas Riksförbund, LRF, har under hösten 2014 skickat ett klagomål till kommissionen gällande gårdsförsäljning. I korthet anser LRF att Sverige, bl.a. genom att inte tillåta gårdsförsäljning, bryter mot vissa regler i EUF-fördraget.²⁸ LRF uppger att kommissionen ännu inte återkommit substantiellt i frågan.

Enligt Socialdepartementet kommer regeringen inte att utreda frågan på nytt.

²⁷ SOU 2010:98: Gårdsförsäljning (delbetänkande av Utredningen om vissa alkoholfrågor)

²⁸ Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

5 Klagomål

Sedan Konkurrensverkets senaste rapport till kommissionen i juni 2014 har inga klagomål relaterade till Systembolaget inkommit till eller behandlats av Konkurrensverket.

6 Ärenden i Alkoholsortimentsnämnden

Alkoholsortimentsnämnden har bl.a. till uppgift att överpröva Systembolagets beslut varigenom Systembolaget avvisat en alkoholdryck eller avfört en alkoholdryck ur sitt sortiment (inklusive beställningssortimentet).

Alkoholsortimentsnämnden fick under januari-september 2014 in fem ärenden rörande överprövning av Systembolagets beslut. Beslut fattades i sex ärenden under perioden. I två av ärendena avskrevs överklagandet sedan den sökande återkallat det. I två ärenden avslog nämnden överklagandet med motiveringen att klaganden fyllt i fel uppgifter i offerten. I ett ärende avvisade nämnden överklagandet. Frågan i ärendet var om Systembolaget hade lämnat olika motiveringar till sitt beslut. I ett ärende biföll nämnden klagandens överklagande. En leverantör hade överklagat Systembolagets beslut att avlista tre produkter. Systembolaget hade motiverat sitt beslut med att förpackningarnas utformning och utseende stred mot alkohollagen.

7 Statistik

7.1 Systembolagets försäljning

7.1.1 Fast sortiment, tillfälligt sortiment, beställningssortiment

Under årets första nio månader uppgick Systembolagets totala försäljning (inklusive moms) till ca 24 miljarder kronor. Systembolagets försäljning under perioden var fördelad på olika sortiment enligt följande.

- Fast sortiment 95,8 procent
- Tillfälligt sortiment 1,2 procent
- Beställningssortiment 2,5 procent
- Privatimportservice 0,1 procent
- Torra varor 0,4 procent

Den 30 september 2014 var antalet listade artiklar i respektive sortiment följande.

- Fast sortiment 2 415 artiklar (15,1 procent av antalet artiklar)
- Tillfälligt sortiment 695 artiklar (4,4 procent av antalet artiklar)
- Beställningssortiment 12 848 artiklar (80,5 procent av antalet artiklar)

En genomsnittlig Systembolagsbutik hade sin försäljning fördelad på följande antal artiklar per sortiment under en genomsnittlig månad under perioden.

- Fast sortiment 1 271 artiklar (86,0 procent av antalet artiklar, 96,3 procent av försäljningen)
- Tillfälligt sortiment 54 artiklar (3,7 procent av antalet artiklar, 1,2 procent av försäljningen)
- Beställningssortiment 152 artiklar (10,3 procent av antalet artiklar, 2,5 procent av försäljningen)

Under perioden kvalificerade sig 174 artiklar från beställningssortimentet för försäljning i det fasta sortimentet. De kom in i det fasta sortimentet vid tre olika sortimentsskiften (mars, juni respektive september). Två av artiklarna i det fasta sortimentet har kvalitetsreklamerats under perioden.

Totalt 3 255 nya artiklar listades i beställningssortimentet under perioden. Den 30 september 2014 fanns 929 artiklar från beställningssortimentet lagerförda i 390 Systembolagsbutiker.

7.1.2 Lokalt efterfrågade artiklar m.m.

Under januari-september 2014 utgjorde försäljningen av lokalt efterfrågade artiklar 6,0 procent av butikernas totala försäljning.²⁹ Antalet lokalt efterfrågade artiklar var 5 455. Av dessa kom 47,4 procent från det fasta sortimentet och stod för 77,4 procent av försäljningen av de lokalt efterfrågade artiklarna. 15,5 procent kom från det tillfälliga sortimentet och stod för 1,3 procent av försäljningen. 37,0 procent kom från beställningssortimentet och stod för 21,2 procent av försäljningen.

Vad gäller Butikens Val har Systembolagsbutikerna i genomsnitt 17,3 av 20 möjliga artiklar. 88 procent av Butikens Val-artiklarna kommer från det fasta sortimentet, 9,7 procent från beställningssortimentet och 2,0 procent från det tillfälliga sortimentet. Per den 1 november 2014 fanns det 1 284 olika artiklar som Butikens Val.

Försäljningen av lokalt producerade produkter utgjorde 0,35 procent av butikernas totala försäljning under januari-augusti 2014.³⁰ Den 31 augusti 2014 fanns det 756 lokalt producerade produkter varav 489 stycken var lagerförda i 282 butiker. Den 30 september 2014, dvs. en månad efter införandet av TSLS, återfanns 441 av produkterna i TSLS. Detta motsvarade ca 58 procent av det antal lokalt producerade produkter som fanns i augusti. Resterande del av de lokalt producerade produkterna valde leverantörerna att placera i beställningssortimentet. TSLS-artiklarna utgjorde 66 procent av det tillfälliga sortimentet per den 30 september 2014.

Vad gäller privatimport har antalet förfrågningar till Systembolaget inte blivit färre efter den 1 juli 2008 då det klargjordes att privatinförsel av alkoholdrycker är tillåten. Under januari-september 2014 tog Systembolaget emot 16 800 förfrågningar om privatimport. Av dessa ledde 8 234 stycken (49,0 procent) till att köp gjordes. Systembolaget avser för närvarande inte att göra några förändringar av sin privatimportservice.

7.2 CANs rapportering

7.2.1 Uppdraget

CAN (Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning) har sedan år 2013 regeringens uppdrag att löpande följa alkoholkonsumtionen i Sverige inom ramen för de s.k. Monitormätningarna. Detta arbete utfördes tidigare av SoRAD (Centrum för socialvetenskaplig alkohol- och drogforskning) vid Stockholms universitet. Kartläggningen bygger på en beräkningsmodell som utgår från statistik över registrerad alkoholförsäljning (Systembolaget, restauranger samt folköl i livsmedelsbutiker) samt skattningar av anskaffningen av oregistrerad alkohol (privatinförsel,

²⁹ Motsvarande siffra för år 2012 var 5,2 procent och för år 2011 4,3 procent.

³⁰ Motsvarande siffra för år 2012 var 0,19 procent.

smuggling, hemtillverkning samt internethandel). Skattningarna av den oregistrerade alkoholen görs med hjälp av en löpande frågeundersökning. Slumpmässigt utvalda invånare (17-84 år) blir intervjuade per telefon om sina alkoholinköp de senaste 30 dagarna. Totalt genomförs ca 18 200 intervjuer per år.

7.2.2 E-handeln med alkoholdrycker³¹

Mätningar av e-handeln med alkoholdrycker har gjorts sedan år 2006. E-handeln har enligt SoRADs och CANs beräkningar varierat mellan cirka 0,2 och 1 procent av den totala alkoholanskaffningen under åren 2006-2012.³² År 2013 låg siffran på 2 procent. En möjlig förklaring till ökningen är enligt CAN att CityGross i slutet av juni 2013 inledde verksamheten med att erbjuda sina kunder att via internet även beställa vin i samband med att de beställde matkasse. CAN noterade en stor uppgång i antalet beställare av vin just under andra halvåret 2013. Det finns dock ingen statistik över hur många som beställt vin just via CityGross varför det inte går att avgöra om denna handel varit tillräckligt stor för att driva upp den skattning som gjordes i CANs Monitorundersökning. Enligt CAN kan man tänka sig att CityGross mycket uppmärksammade verksamhet kan ha väckt intresse för internethandel med alkohol mer generellt, dvs. internethandel genom andra internetleverantörer och med andra alkoholdrycker än vin.

Enligt CAN beror den ökade internethandeln både på att fler personer gör den typen av alkoholinköp och på att mängden alkohol per beställning har ökat. Den varukategori som det köptes mest av via internet år 2013 var sprit, som utgjorde 47 procent av inköpen. Vin stod för 37 procent och starköl för 16 procent.³³ Preliminära uppgifter från Monitormätningarna ger vid handen att anskaffningen av vin via internet ligger kvar på ungefär samma nivåer under första halvåret 2014 som efter den kraftiga ökningen år 2013.

³¹ I detta sammanhang avses privatpersoners köp av alkoholdrycker via internet från andra än Systembolaget. Siffrorna är beräknade på volym, omräknat till ren alkohol.

³² Siffrorna avviker något från Konkurrensverkets tidigare rapporter till kommissionen. Detta beror på att CAN gjort vissa ändringar i beräkningsmetoderna.

³³ Räknat på volym (liter ren alkohol). Motsvarande siffror för år 2012 var 29, 61 respektive 8 procent.

8 Sammanfattande kommentar

Systembolagets nya sortimentsmodell som började implementeras under hösten 2012 var fullt införd i början av hösten 2013. Genom ett nytt sätt att klassificera och gruppera butiker, och genom införande av flera sortimentmixar och tätare sortimentskiften, har Systembolaget haft som mål att skapa större flexibilitet i sitt utbud. För leverantörerna innebär den nya modellen att stegen mellan olika distributionsnivåer har blivit kortare, och artiklar utvärderas nu inte enbart efter sin nominella försäljning utan efter sin faktiska säljstyrka genom att de vid utvärdering och ranking viktas upp utifrån sin marknadstäckning. Syftet är att skapa en mer rättvis bedömning av artiklarnas prestationer.

Konkurrensverket anser att det är bra från konsumentsynpunkt att Systembolaget har som mål att i högre grad anpassa sitt utbud efter konsumenternas behov och önskemål. Konkurrensverket är också överlag positivt till de förändringar som berör leverantörerna och över att Systembolaget i sin process med den nya sortimentsmodellen fört en dialog med leverantörerna. Det är emellertid för tidigt att se några långsiktiga effekter av den nya sortimentsmodellen. Konkurrensverket kommer därför att följa och rapportera om modellen och Systembolagets inköpsprocess i framtida rapporter till kommissionen. Utgångspunkten för Konkurrensverket är att Systembolaget alltid ska applicera principerna om likvärdig tillämpning av objektiva och transparenta inköps- och försäljningsvillkor.

Systembolaget har ändrat sitt inköpsförfarande för lokalt och småskaligt producerade produkter från och med den 1 september 2014. Leverantörer av sådana produkter får nu välja mellan att offerera sina produkter till det nya Tillfälligt Sortiment Lokalt och Småskaligt (TSLS, som tillhör det tillfälliga sortimentet) eller placera dem i beställningssortimentet. För att komma ifråga för TSLS måste en rad krav uppfyllas. Urvalet kommer enligt Systembolaget att bestämmas främst genom kundefterfrågan. Konkurrensverket är positivt till att Systembolaget för en kontinuerlig dialog med leverantörerna i frågan och noterar att Systembolaget redan genomfört vissa ändringar i förfarandet efter förslag från leverantörer. Det är emellertid ännu för tidigt att göra någon utvärdering av effekterna av införandet av TSLS, och därmed svårt för Konkurrensverket att ha några konkreta synpunkter på det ändrade inköpsförfarandet. Konkurrensverket kommer att följa och analysera utvecklingen nogga och återkomma till frågan i framtida rapporter.

Samtidigt som Systembolaget infört den nya sortimentsmodellen har man också utvecklat sin e-beställningstjänst. Sedan augusti 2013 är hela Systembolagets sortiment tillgängligt för beställningar via internet, för uthämtning i valfri Systembolagsbutik. Den andel av Systembolagets försäljning som härrör från beställningar på Systembolagets webbplats kan ännu betraktas som blygsam men Konkurrensverket ser positivt på den ökade tillgänglighet för kunderna som möjligheten att e-beställa innebär. Att nu hela sortimentet är tillgängligt för e-beställning torde även

ha positiva effekter från konkurrenssynpunkt för leverantörerna, vilka nu konkurrerar på lika villkor avseende hemleveranserna.

Vad gäller Systembolagets försöksverksamhet med hemleveranser, som inleddes i november 2012, kan Konkurrensverket notera att den försäljning som sker via hemleveranser hittills kan betraktas som mycket blygsam. För närvarande pågår en utvärdering av verksamheten varefter Systembolaget ska ta ställning till om man ska erbjuda hemleveranser även fortsättningsvis.

Systembolaget har redogjort för sina planer när det gäller införande av krav på lättviktsflaska. Processen är ännu i ett inledningsskede. Konkurrensverket är positivt till att Systembolaget på ett tidigt stadium informerat sina leverantörer, och avser att fortsätta ha en dialog med dessa i frågan. I dagsläget är det emellertid svårt för Konkurrensverket att ha några konkreta synpunkter på själva kravet. Konkurrensverket kommer att tillse att konsekvenserna av kravet på lättviktsflaska analyseras närmare, och kommer att rapportera om utvecklingen i framtida rapporter till kommissionen.

Konkurrensverket har inte mottagit några klagomål beträffande Systembolaget sedan den senaste rapporten till kommissionen levererades (juni 2014). Vad gäller de synpunkter som Systembolaget mottagit från leverantörer om att den nya sortimentsmodellen delvis upplevs som svår att förstå, noterar Konkurrensverket att Systembolaget kontinuerligt arbetar med sin kommunikation angående modellen. Angående synpunkterna på att poängberäkningsperioderna är kortare än förut, har Konkurrensverket tidigare noterat att Systembolaget infört ett systemstöd som gör att leverantörerna under hela poängberäkningsperioden kan följa en uppskattad ranking som ger en viss distribution.³⁴ Det är enligt Konkurrensverket ännu för tidigt att avgöra om de kortare poängberäkningsperioderna innebär att vissa leverantörer inte behandlas likvärdigt av Systembolaget. Det införda systemstödet innebär i vilket fall en ökad transparens gentemot leverantörerna vilket är bra från konkurrenssynpunkt. Konkurrensverket noterar att Systembolaget för närvarande arbetar med ett utvärderingsarbete gällande sortimentsmodellen, och kommer att bevaka detta.

Systembolaget har i samarbete med Alkoholgranskningsmannen tagit fram en "lathund" för marknadsföringsrättslig märkning av alkoholhaltiga produkter, innehållande en sammanfattning av relevant lagstiftning och praxis. Konkurrensverket ser positivt på detta, särskilt mot bakgrund av att Tillsynsutredningen³⁵ tidigare observerat att marknadsföringen av alkoholdrycker ökat närmast lavinartat på senare år och att den i många fall är av tveksam art, juridiskt. Aktörer som i sin marknadsföring begår överträdelser av marknadsföringsreglerna kan tillskansa sig otillbörliga konkurrensfördelar. Därmed riskerar konkurrensen att snedvridas.

³⁴ Se Konkurrensverkets rapport till kommissionen i december 2013, sid 7-8.

³⁵ SOU 2013:50: En väg till ökad tillsyn. Marknadsföring av och e-handel med alkohol och tobak

Förvaltningsrätten i Stockholm har meddelat dom i ett mål som rör upphandling av medietjänster.³⁶ Enligt domen omfattas Systembolaget inte av lagen om offentlig upphandling, LOU. Motparten har överklagat domen till Kammarrätten i Stockholm som måste bevilja prövningstillstånd för att kunna pröva målet. Kammarrätten har ännu inte fattat beslut i frågan om prövningstillstånd. Konkurrensverket avser att följa målet och fortsätta rapportera till kommissionen.

E-handeln med alkoholdrycker har varit föremål för en livlig debatt i media under en längre tid. Konkurrensverket har redogjort för utvecklingen på området i sina tidigare rapporter till kommissionen. E-handelns andel av den totala alkoholförsäljningen är fortfarande liten men de senaste åren har antalet företag som erbjuder svenska konsumenter att beställa alkoholdrycker från andra EES-länder via internet, och ombesörjer hemleverans av dessa drycker, ökat kraftigt.

Alkoholleveransutredningen presenterade i juli 2014³⁷ en modell för e-handeln med alkoholdrycker som skulle innebära att såväl s.k. distansköp som s.k. distansförsäljning blir tillåtet i Sverige. Konkurrensverket är tveksamt till om utredningens förslag skulle lösa de tolkningsproblem av det svenska regelverket för privatinförsel av alkoholdrycker som tidigare uppmärksammats. Konkurrensverket har därför i sitt yttrande över utredningen föreslagit att lagstiftaren inväntar de klaganden på området som kan komma att meddelas av EU-domstolen inom ramen för dess prövning av ett finskt ärende. Oavsett vilken modell för e-handeln som kommer att bli aktuell, är det enligt Konkurrensverket mycket viktigt att regelverket görs tydligt i alla avseenden. Detta är utgångspunkten för att sunda marknadsförhållanden ska vara möjliga. Ett oklart rättsläge skapar problem för tillsynsmyndigheter och ger därmed utrymme för oseriösa aktörer att agera utan att drabbas av sanktioner. Detta medför flera negativa effekter för såväl det allmänna (i form av bortfall av skatteintäkter), seriösa aktörer (som mister legitima affärsmöjligheter) och i slutändan konsumenterna.

Sista dag för remissinstanserna att yttra sig över utredningen var den 31 oktober 2014. För närvarande pågår arbetet inom regeringskansliet med att läsa yttrandena. Konkurrensverket kommer att följa och redogöra för utvecklingen av frågor som anknyter till e-handeln med alkoholdrycker i kommande rapporter till kommissionen.

³⁶ Se Konkurrensverkets rapport från juni 2014, sid 15-17.

³⁷ SOU 2014:58